

日本の海洋保護区制度の特徴と課題 Characteristics and Challenges of Marine Protected Area Systems in Japan

釣田 いずみ*・松田 治**
Izumi TSURITA and Osamu MATSUDA

要旨: 海洋保護区 (MPA: Marine Protected Area) は、海洋生物多様性の保全や持続可能な資源利用等の管理手法として国際的に脚光を浴びている。日本では、2008年にMPAの文言が初めて政策文書として海洋基本計画に記載され、2011年3月の海洋生物多様性保全戦略と同年5月の第8回総合海洋政策本部会合においてMPAのあり方が公式に発表された。また、2013年4月の新海洋基本計画では、MPAの適切な設定や管理の充実について記述された。本稿では、近年のMPA政策の動向に合わせて現時点で日本のMPAに該当する制度の特徴を形成過程、目的、管理手法を通して包括的に分析し、今後の課題を検討した。その結果日本のMPAは、①起源の異なる既存の制度を追認し、②水産資源管理を目的にしたものが多く、③行政主導型と地域主導型の管理手法を用いた制度が混在しているという特徴が明らかになった。そこから生じる諸問題を克服し、MPAの設定や管理を適切に進めていくためには、異なる制度や情報を総合的かつ具体的に支援管理する組織体制を整えていく必要がある。

キーワード: 海洋保護区 (MPA), 海洋生物多様性, 資源利用, 管理手法

1. はじめに

近年、海洋生物多様性の保全や持続可能な資源利用等の管理手法として海洋保護区 (MPA) が注目されている。日本では、2007年に海洋の課題全般を取り扱う海洋基本法が制定され、2008年の海洋基本計画において MPA の文言が初めて日本の政策文書に記載された。また、2010年に名古屋で開催された第10回国連生物多様性条約締約国会議 (CBD/COP10) の前後で、国内の MPA 制度の明確化や見直しも進んでいる。特に、2011年3月の海洋生物多様性保全戦略と同年5月の第8回総

合海洋政策本部会合を通して、MPA の定義や該当制度が発表されたことは、大きな前進だったといえる。

このような中、MPA の概要、事例、効果等に関する研究成果が日本でも幾つかあがってきている¹⁾²⁾³⁾⁴⁾⁵⁾⁶⁾⁷⁾⁸⁾。しかし、日本の MPA 制度に関する分析はまだ限られている⁹⁾¹⁰⁾¹¹⁾¹²⁾。そこで、本研究では、日本の MPA に該当する制度の現時点の特徴を2012年5月～2013年8月にかけて文献調査、聞き取り調査、現地調査を通して整理するとともに、その形成過程、目的、管理手法の包括的

* 正会員 海洋政策研究財団, ** 非会員 広島大学/海洋政策研究財団

な分析と課題の検討を行なった。調査では、国内外の MPA に関する論文や政策文書等の情報を整理した後、MPA に関する調査研究や実務を行っている専門家 10 名を対象に聞き取り調査を実施し、状況に応じて MPA の現場を視察した。聞き取り調査では、MPA に対する考え方等の基本的な質問の後、回答に応じて詳細を尋ねる半構造化インタビューを行った。文献調査の結果は、主に 1~4 章にまとめている。聞き取り調査と現地調査の内容は、主に 2~3 章にまとめている。

1.1 世界の動向

MPA の起源は諸説あるが、1935 年にアメリカで指定されたジェファーソン砦国立記念公園が有力視されている¹⁾¹³⁾。しかし、その重要性が国際的に共有されるようになったのは、約 30 年後の 1962 年に国際自然保護連合 (IUCN) と米国国立公園局が第 1 回世界国立公園会議を共催してからである。1970 年代以降は、国際世論の注目が公害等の特定の環境問題から地球規模の環境問題へと広がるとともに海洋への知見も向上し、海洋の特質に合わせた保護区を設定する重要性が徐々に提起されるようになった。

こうした流れを経て、2002 年の持続可能な開発に関する世界サミットや 2004 年の第 7 回国連生物多様性条約締約国会議 (CBD/COP7) では、科学的な情報や国際法に基づいた MPA の設定とネットワークの構築等が国際環境政策の重要項目の一つとして取りあげられるようになった¹⁾⁷⁾¹⁴⁾。更に、2010 年の CBD/COP10 で採択された愛知目標の目標 11 では、「2020 年までに海域の 10% を保全する」という国際的な数値目標が掲げられるまでに至った¹⁵⁾。2012 年の CBD/COP11 や 2013 年の第 3 回世界海洋保護区会議 (IMPAC3) では、海域の保全面積のみならず、管理効果も評価していく必要があるということが共有されている¹⁵⁾¹⁶⁾。

1.2 日本の動向

日本では、古くは飛鳥時代から一種の禁漁区が存在し¹⁰⁾江戸時代には漁場利用等の制度整備が進んでいた¹⁸⁾¹⁹⁾。一方、環境保全を主な目的として規制を設けた海域は、1970 年の海中公園制度²⁰⁾が初めてであろう (2009 年に海域公園に改正)。全国の海中公園の情報は、環境庁とその外郭団体である財団法人海中公園センターがまとめていた²¹⁾。海中公園センターは、1975 年に MPA に関する世界初の国際的な会議である「国際海中公園会議」を IUCN と共催している¹⁾¹⁰⁾。観光振興の目的が一部含まれていたとはいえ、このような活動は、MPA の先進的取り組みだったといえる。しかし、その後、日本で MPA に関する大きな進展はなく、海中公園センターは 2002 年度末に解散している。

日本の MPA 制度が新たな展開を見せたのは、2007 年 4 月の海洋基本法の成立と同年 12 月の知床世界自然遺産地域多利用型統合的・海域管理計画の策定によるところが大きい¹⁰⁾¹²⁾²²⁾。海洋保全に関する基本理念が政策上にあがり、日本特有の事例が国内外で評価されたことで、MPA の重要性が再認識されたのである。その後、2008 年 3 月の海洋基本計画において、MPA の文言が日本の政策文書に初めて記載され、日本が議長国として開催した 2010 年 10 月の CBD/COP10 を経て、2011 年 3 月の海洋生物多様性保全戦略と同年 5 月の第 8 回総合海洋政策本部会合において、日本の MPA の定義と該当制度が公式に発表されたのである (表 1, 表 2 参照)。

1.3 MPA の定義と種類

日本の MPA の定義は、IUCN や CBD と同様に広義である (表 1 参照)。その主たる目的は、「生物多様性の保全と生態系サービスの持続可能な利

用」だが、具体的な管理内容は制度ごとに異なる（表 2, 2.1~2.3 節参照）。このように管理の目的や内容が異なる MPA の設置は、国際的にも容認されている。例えば IUCN は、科学的研究、レクリエーション、資源利用等の目的別に保護地域をカテゴリーに分け、グレートバリアリーフ海洋公園のように区域によって管理目的が異なる MPA をゾーニングした多目的利用型 MPA の設置を推奨している²³⁾。

表 1 MPA の定義

(環境省 2011, Dudley 2008, CBD/COP7 2004 を引用)

日本	海洋生態系の健全な構造と機能を支える生物多様性の保全及び生態系サービスの持続可能な利用を目的として、利用形態を考慮し、法律またはその他の効果的な手法により管理される明確に特定された区域。
IUCN	自然及びそれに関連する生態系サービスや文化的価値を長期的に保護するために、法律またはその他の効果的な手段によって認められ、献身的に管理されている明確に定義された地理空間。
CBD	海洋環境の内部またはそこに隣接する区域であり、その上部水域及び関連する植物相、動物相、歴史的及び文化的特徴が、法律及び慣習を含む他の効果的な手段により保護され、海域または/及び沿岸の生物多様性が周囲よりも高い保護を享受できる区域。

2. 日本の MPA 制度の特徴分析

日本の MPA に該当する制度は、大きく 10 に分けることが出来る（表 2 参照）。これらの制度の形成過程、目的、管理手法を概観すると、それぞれ追認型、水産資源管理型、行政主導型と地域主導型の混在という特徴が見えてくる。

2.1 形成過程：追認型

日本政府は、自然公園法、文化財保護法、水産資源保護法等、過去に異なる経緯で形成されてきた法律や制度を 2011 年に MPA として追認している（表 2 参照）。

例えば自然公園法（1957 年）は、戦後、連合

軍最高司令官総司令部（GHQ）が自然遺産を保護再生するための通達を出したことに加え、観光地としての地域活性化を期待する地元の声を政治家が聞き入れたことが成立背景にあったといわれている²⁶⁾。そのため、自然公園法の第 1 条に「優れた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図ることにより、国民の保健、休養及び強化に資すること」とあるように、当初は、優れた景観を観光利用のために保護していくという姿勢が強かったことが読み取れる。同法は、2009 年の改正時に「生物の多様性の確保に寄与する」という文言を第 1 条に追加している。

文化財保護法の前身は、史蹟名勝天然記念物保存法（1919 年）である。同法は、全国に散らばる史跡や旧跡を整備保存することを目的に調整が進められていたが²⁶⁾、その後、植物等の天然記念物も保護すべきだという植物学者の主張が加わり制定に至った経緯がある²⁷⁾。同法は、戦後の 1950 年に文化財保護法に吸収され、天然記念物は「動物、植物及び地質鉱物で我が国にとって学術上価値の高いもの」（第 2 条）として指定されている。天然記念物は、文化財保護法において学術的価値が重要視されているのである。

漁業法（1949 年）は、江戸時代からの慣行を尊重した明治時代の漁業制度を²⁸⁾²⁹⁾整理してつくられた¹⁸⁾¹⁹⁾。漁業法は「漁業生産力を発展させ、あわせて漁業の民主化を図ることを目的」（第 1 条）としている。そして水産資源保護法（1951 年）は、漁業法を前提にしている³⁰⁾。そのため、水産資源保護法の第 1 条にある「水産資源の保護培養を図り、且つ、その効果を将来にわたって維持することにより、漁業の発展に寄与する」という目的が、水産資源と漁業のどちらの保護を優先するのかという場合、水産価値の高い特定の資源を漁業発展のために保護するという解釈³⁰⁾があるということを意識する必要がある。

表 2 日本の MPA に該当する制度
(環境省 2011, 日本自然保護協会 2012, Yagi et al. 2010 をもとに筆者作成)

番号	名称		根拠法 (制定年)	関係 省庁	管理主体			領海+EEZ 面積比	数
					国	地方公共団体	その他		
1	自然公園(普通 地域および海域 公園地区)	国立公園	自然公園法(1957)	環境省	◎	-	-	0.4165%	82
		国定公園	自然公園法(1957)	環境省	○	◎	-		
		都道府県立自然公園	都道府県条例	環境省	○	◎	-		
2	自然海浜保全地区		瀬戸内海環境保全特別措置 法(1973)	環境省	○	◎	-	-	-
3	自然環境保全地域(海中特別地区)		自然環境保全法(1972)	環境省	◎	○	-	0.00003%	1
4	鳥獣保護区(鳥 獣保護区、特別 保護地区)	国指定	鳥獣の保護及び狩猟の適正 化に関する法律(2002)	環境省	◎	○	-	0.0109%	23
		都道府県指定		環境省	○	◎	-		
5	生息地等保護区		絶滅のおそれのある野生動 植物の種の保存に関する法 律(1992)	環境省	◎	○	-	-	-
6	天然記念物		文化財保護法(1950)	文化庁	◎	◎	-	-	-
7	保護水面		水産資源保護法(1951)	水産庁	◎	◎	-	0.0007%	52
8	沿岸域水産資源開発区域指定海域 (沿岸水産資源開発区域、指定海域)		海洋水産資源開発促進法 (1971)	水産庁	○	◎	-	6.9382%	616
9	共同漁業権区域		漁業法(1949)	水産庁	○	○	◎	2.0042%	
10	都道府県漁業者 団体等による各 種指定区域	採捕規制区域	水産資源保護法(1951)	水産庁	○	○	◎	-	387
		資源管理規定対象水面、 組合の自主管理区域	漁業法(1949)						
合計								9.37053%	1161

名称と根拠法：環境省2011 領海+EEZ面積比：自然保護協会2012(重複面積を除いていない) 数：Yagi et al. 2010
◎：主体 ○：関係組織 -：対象外/データ不足

日本では、「生物多様性の保全と生態系サービスの持続可能な利用」という目的の制度が出来た後に各 MPA が設定されたのではなく、過去に景観の保護、学術的価値の高い記念物の保存、漁業の発展等の個別の課題に合わせて成立してきた法律や制度の下で設定された海域を 2011 年に MPA として追認したのである。

2.2 目的：水産資源管理型

日本政府は、領海及び排他的経済水域 (EEZ) の 8.3% が MPA にあたると試算している²⁴⁾。表 2 に基づいてどの MPA 制度がどれだけの面積や数を占めているのかを整理すると、圧倒的に水産資源管理を目的にした MPA が多いことが分かる。

例えば、日本自然保護協会が試算した MPA 制度の領海及び EEZ の面積比 9.37053% (制度間の重複面積を除いていない) のうち 8.9431% が水産

資源の管理を主目的にした MPA である (表 2：番号 7~10 の面積比参照)¹¹⁾。この面積は、日本の MPA 全体の 9 割以上に相当する。また、Yagi et al. が 2010 年 (当時) に検証した 1161 の MPA のうち 1055 が水産資源管理を目的にした制度下であり、この数も全体の 9 割を超えている (表 2：番号 7~10 の数参照)⁴⁾。

以上のことから面積と数のいずれにおいても、日本の MPA の約 9 割以上が水産資源管理を目的にしている。日本のように古くから沿岸漁業が発展してきた地域において、水産資源の管理を目的にした MPA が多いことは、重要な点である (2.3 節参照)。

2.3 管理手法：行政主導型と地域主導型

日本には、MPA 先進国のオーストラリアやアメリカで顕著な政府による行政主導型の MPA だけ

でなく³¹⁾³²⁾、地域の漁業関係者が地域主導型で設置管理している MPA も多数存在している (表 2 番号 9~10 の◎参照)。

現在、日本の MPA の約 8 割 (領海及び EEZ の 9.3705%のうち 7.36633%)¹¹⁾は、環境省、文化庁、水産庁、県の関係部署等によって行政主導型で管理されている (表 2: 番号 1~8 の面積比参照)。一方、地域の漁業者等が主体となって自主管理している地域主導型の MPA は、面積比において全体の約 2 割を占め、数においては全体の 3 割以上を占めている (表 2: 番号 9~10 の面積比と数参照)。外部の侵入者から水産資源を守るために公表されていない保護区域があることを考慮すると、その数は更に増える可能性がある³³⁾。

日本では、漁業や養殖業を一定の海域で営む権利 (漁業権) を漁業者に認めている。そのため、漁業者の意識が水産資源を持続的に利用することに向きやすく、行政主導型の制度以外にも自主的に禁漁区や漁期・捕獲対象種・漁法等の調整を行う地域主導型の取り組みが進んでいる²⁸⁾³³⁾³⁴⁾。

3. 課題の考察

本章では、MPA に関する世界の動向を考慮しつつ、起源の異なる既存の制度を追認し、水産資源管理を目的にしたものが多く、行政主導型と地域主導型の管理手法を用いた制度が混在しているという特徴を持つ日本の MPA 制度の課題を検討する。

3.1 追認型で多様な MPA

現在、国際的に統一された MPA の定義や管理体制はない (1.3 節参照)¹⁾⁷⁾¹²⁾³⁵⁾。これは国際社会が、海が陸と異なる自然環境や社会経済の構造の上に成り立っていること³⁶⁾を考慮した上で様々な管理体制の MPA を容認してきたからである。日本もこうした状況に配慮しつつ、2011 年に

国内の MPA の定義を定め、目的・対象・管理主体等が違う制度を MPA として追認した (表 2, 2.1 節参照)。このプロセスは、既存の多様な制度を尊重し、既に管理されている海域を MPA として認めたという点で合理的である。しかし、過去に出来た制度を MPA として追認する場合、幾つか留意しなければならない点も出てくる。

まず、現場と政策決定の場との間の認識の差があげられる。現在、異なる経緯で成立してきた日本の MPA は、目的や管理の対象を限定しているケースが多く (2.1~2.3 節参照)⁷⁾⁹⁾¹⁰⁾、生物多様性の包括的な視点を必ずしも含んでいるとはいえない¹⁰⁾¹²⁾。筆者が赴いた幾つかの MPA においても、「生物多様性の保全と生態系サービスの持続可能な利用」を目的とした MPA を管理しているという認識が現場に浸透しているかという疑問が残る。このような状態を放置すると、現場と政策との乖離が進んでしまう恐れがある。今後は各制度が独自に進めてきた個々の事業を MPA として客観的に評価し、現場のニーズも踏まえた対策や支援策を総合的に進めていくための足並みを揃えていく必要がある。

次に、国際的に推奨されている MPA の設定及び管理のプロセスと日本のそれとの差異があげられる。MPA は設定と管理において、入手可能な科学的データに基づき、予防原則を取り入れた利害関係者参加型の合意形成を進め、適時改良していくことが望まれている⁷⁾¹²⁾³⁷⁾³⁸⁾³⁹⁾。しかし、日本の MPA は追認型のため、政策決定において科学的データや異なる関係者の意見が必ずしも反映されてきたわけではない。追認型の政策過程から一歩踏み込み、今後望まれる体制を利害関係者とともに検証し改良していく余地は、残っているはずである。

過去に出来た制度では、現在 MPA として求められている包括的な課題に十分対応できるとはい

えない。今後、日本の MPA 制度は、現場と政策決定の場との間の認識の差や MPA の設置管理における国際的プロセスと日本独自のプロセスとの間の差を埋めていく必要がある。そのためには、これまでの MPA 制度の検証に加えて、新規の MPA 制度の設置も含めた総合的な対策の検討を進めていくことが重要である。

3.2 MPA の量と質

2011 年に日本の MPA に該当する制度が提示されたことで、MPA の総面積を試算し愛知目標に対する国内状況のある程度把握することが可能になった。しかし、MPA はあくまでも手段であって目的ではない⁷⁾。CBD/COP11 や IMPAC3 でも強調されているように、MPA の意義を満たすためには、MPA の面積や数等の量に加えて、MPA の管理効果等の質も丁寧に見ていく必要がある¹⁶⁾¹⁷⁾。

MPA の質を評価するには、科学的不確実性と予防原則を考慮して、地域社会が選択した MPA の具体的な管理目標を^{7) 37)}社会科学と自然科学の入手可能な情報をもとに評価し、順応的に管理していくことが国際的に推奨されている³⁸⁾³⁹⁾⁴⁰⁾。一方、日本の MPA の質の評価方法は制度によって異なり、十分な情報がない場所や評価が実施されていないところがある。日本の MPA は追認型であるため、国際的に推奨されている MPA の質の評価方法の整理、情報収集、異なる関係者の参加等が不足している。

今後は、散在している MPA の情報を集約するとともに不足している情報を収集し、その内容を異なる関係者とともに審議し、不足分を管理計画と実施体制、現場への指導や支援策に反映していく必要がある。また、その中で日本の MPA の 9 割以上を占める水産資源管理を目的にした MPA が (2.2 節参照)、こういった手法で生物多様性の保全まで網羅しうるのかを再評価していく必要が

ある (2.1, 3.1 節参照)。このような MPA の総合的な政策は、愛知目標の期限である 2020 年を見据えた具体的な事業計画として進めていくことが望まれる。

3.3 行政主導型と地域主導型の MPA

MPA の政策を国際的にリードしているオーストラリアやアメリカでは、基本的に政府による行政主導型の管理が進められているが³¹⁾³²⁾、太平洋や東南アジアでは、コミュニティーを主体にした地域主導型の MPA が多い²³⁾³⁵⁾⁴¹⁾。一方、日本では、行政主導型と地域主導型の MPA の管理手法の両方が混在している (2.3 節参照)。地域主導型と行政主導型の管理には、次のような長所と短所がある。

地域主導型の管理体制は、地域の関係者や市民が主体となって活動を計画・実施するため、地域社会の結束力の強化と啓蒙や教育による管理の継続性の確保や経費削減等の利点がある⁴²⁾。日本の水産資源の自主管理においては、昔から地域の漁業協同組合等が禁漁区等の規制区域を設定しており、抜け駆けがないか内部で監視している。地域のつながりが濃い日本の漁村において、身内での決め事は、法律以上に効力を発揮することも多い³³⁾。このような管理体制は、広大な区域を限られた人数で管理しなければならない国立公園等の行政主導型の制度よりも管理効果を発揮することも考えられる。しかし、漁業者が減り高齢化していること¹⁹⁾⁴³⁾⁴⁴⁾、過疎化等により人のつながりが薄くなってしまった地域があること、海の利用形態が変化していること等を考えると、従来のような監視体制が継続するとは限らない。また、管理の対象が漁業であれば、漁業者間の話し合いで管理内容を固めることができるが、MPA の場合、NPO や一般市民等異なる立場の関係者を話し合いの場に入れることが重要になる (3.1~3.2 節参照)。そ

のため、現状の体制が十分であるとはいえず、何らかの形で支援や連携体制を整えていく必要がある。

一方、行政主導型の事業は、計画、実施、管理まで政府が行ない、その制度が存在する限りは、運営体制や予算の継続性が担保される。また、規制と罰則によって秩序を公的に保つことが出来る。しかし、事業の計画や実施にかかる時間、柔軟性、意見の反映状況等を慎重に考慮しないと、関係者の反発が増え、結果的に失敗してしまうこともある。海では、特に利害関係が錯綜しているため、適切な調整がされない限り、一部の関係者のみの利権に特化した事業が実施されてしまう可能性や、類似した事業が重複してしまう可能性がある。また、追認型で多様な MPA の管理体制を促進するためには省庁間の連携体制が必要になるが、日本ではその体制が十分整っているとはいえない。

日本の地域主導型と行政主導型の双方の MPA の管理体制を強化していくためには、MPA 制度全体を推進していく具体的な体制が必要である。今後は、政府と漁業団体が共同管理を行う行政主導型と地域主導型の協調等⁴⁵⁾、多様な MPA を調整し異なる管理主体の意向を取りまとめる新たな仕組み作りが必要である。また、その仕組みの基盤として、異なる MPA を総合的に調整していく組織・人材・財源・資材が必要となることも考慮していくことが重要である。

4. 多様な MPA の総合的管理

自然公園法や自然環境保全法の一部改正、国立公園の新規指定や拡張の検討、海域保護施策の充実、重要海域の抽出等の環境省が行なっている取り組みは、MPA の推進に貢献する。水産資源管理を目的にした日本型の MPA の浸透に関する水産庁の取り組みも日本特有の MPA の状況を把握するために有益である。しかし、MPA は、単一省庁

の管轄外でも多様な影響を受けている。そのため、既存の制度の範囲内での取り組みだけでは、追認型で多様な MPA の課題に対応しきれない。

「生物多様性の保全と生態系サービスの持続可能な利用」という目的の MPA を推進していくためには、観光、港湾、運輸、防災、海洋エネルギー資源開発、生態調査、モニタリング、領海管理等を担当している省庁、地方自治体、更には地域の漁業組合や NPO 等の管理主体との連携が必要である。

多様な MPA を総合的に調整するための制度や組織は、アメリカやフランス等で既に設置されている。アメリカは、2000年5月26日の大統領命令 13158 に応じて、海洋大気庁 (NOAA) と内務省の連携下で MPA センターを設置している。MPA センターは、連邦政府、州政府、特別区、部族によって管理されている各地の MPA の利害関係者を対象に、MPA の計画や管理に関する科学技術や研修の情報を提供している。同センターは、アメリカの MPA 体制を確立し維持していくこと、MPA の管理責任と管理効果を向上していくこと、国内外の MPA 活動の調整を促していくことを目標に掲げている³²⁾。

フランスでは、2006年4月14日の国立公園、海洋自然公園、地方自然公園に関する法律に従ってエコロジー・持続可能な開発・エネルギー省内に、MPA 局が創設されている。MPA 局は、海域を含む国立公園、自然保護区、NATURA2000 サイト、ラムサール条約登録地、世界遺産登録地や海洋自然公園等の 15 の異なる MPA 制度を総合的に管理している。MPA 局は、フランスの MPA 設置管理に関する公共政策を支援すること、MPA ネットワークを運営すること、MPA の技術的・経済的支援を行なうこと、海洋に関する国際交渉においてフランスのポテンシャルを強化することを主な目的としている⁴⁶⁾⁴⁷⁾。MPA 局は、2013年11月に

IUCN と IMPAC3 を開催し、MPA ネットワークの推進、公海を含む MPA のガバナンスの強化、MPA 管理を推進していくための海洋空間計画・企業との連携・国際条約・MPA 基金等のツールの推奨、海洋の社会的価値の尊重等の提言をまとめている¹⁷⁾。

諸外国の取り組みが必ずしも現在の日本の MPA 制度の調整条件に合うとは限らないが、過去に海中公園センターが行っていた活動等も考慮しつつ、海洋に関する施策を総合的に調整する役割を担っている総合海洋政策本部等を通して、日本の分野横断的な MPA を総合的に管理する組織体制を検討していくことは、今後の MPA 政策を考えていく上で有益だと考える。

5. 日本の MPA 制度に対する提案

現在日本では、MPA について具体的に議論を進めるための基盤が整いつつある。2013 年 4 月に閣議決定した新海洋基本計画は、「MPA の設定の適切な推進及び管理の充実」について明記している⁴⁸⁾。日本の MPA の設定と管理を適切に進めて、愛知目標を 2020 年までに達成していくためには、前述の課題も踏まえつつ、下記の要点を早急に具体化していくことが望まれる。なお、下記の要点は、環境省や水産庁の独自の取り組みに留まることなく、総合海洋政策本部等の政策を総合的に調整する組織において推進されていくことを期待する。

- **MPA の関係組織の連携や調整の体制の確立**：海外には、異なる MPA 制度を総合的に管理していくための法律を制定し、中央政府の中に異なる制度下の MPA を調整する機関を設けている国がある。日本においても、制度毎に分かれている MPA の運営体制を超えて、MPA として適切な連携や調整の体制を検討していくためには、どのような組織体制が妥当
- **各制度の MPA としての方針の明確化**：現在日本では、個々の MPA の方針や事業の内容が他の MPA 管理主体や関係者に共有されていない。今後は、MPA の大前提にある目標を関係者が共有できるネットワークの形成等を検討して、各 MPA の方針等を明らかにしていく必要がある。こうした取り組みによって、制度毎の MPA の長所や短所を把握し、必要な支援策や適切な管理方法等を検討していくことが可能になる。
- **散在している情報の集約と不足情報の収集**：日本の MPA は、制度や関係者が異なることから個々の MPA の実態を把握することが非常に困難である。今後は、省庁毎の事業に振り分けられている予算を MPA 全体の事業として集約する等の工夫をして、事業の重複を避け、MPA として必要な情報が総合的に管理できる体制を検討していくことが望まれる。モニタリングやデータベース等 MPA の実態を把握するための情報が一つの予算から継続的に確保されていけば、情報の収集・管理・共有のプロセスが円滑になり、地域主導型の MPA への支援策にもつながる。
- **合意形成や管理・評価への関係者の参加促進**：日本では、既存の制度を MPA として追認した後、地方公共団体や漁業者等の関係者との調整を十分に進めているとは言えない。今後は MPA としての目標や目的に沿った関係者を抽出して、現地の課題等を吸い上げるとともに、課題解決に向けた協力体制の構築等を検討していく必要がある。関係者が MPA 全体に関わる事業に参加していくことで、MPA の活動の普及・人材育成・啓発活動が推進され、行政主導の MPA のみならず、民間企業等

の支援を得た活動も増えていくことが見込まれる。

• **量と質の評価のための現場への指導と支援：**

MPA の量と質の評価には、定期的なモニタリングと見直しが不可欠である。このプロセスは専門性を要するため、有識者を集めた第三者機関の設置等を検討して現場のモニタリングと見直しの指導や支援を行い、改善策を実施するまでの流れをスムーズにしていく必要がある。定期的なモニタリングによって各種情報が集約できれば、各 MPA 制度をそれぞれ完結したものとして扱うのではなく、MPA を構成する機能別のゾーニングとして考え、より広範な多目的利用型 MPA としての体制を検討していくことも可能になる。このような取り組みは、人材・財源・資材等を必要としている現場の MPA への支援にもつながる。

謝辞

本研究の調査費は、海洋政策研究財団の個別研究費によります。情報提供等調査に協力して下さいの皆様からは、多くの知識や示唆を頂きました。心から感謝の気持ちと御礼を申し上げます。

引用・参考文献

- 1) 加々美康彦:国連海洋法条約の実施と海洋保護区の発展—排他的経済水域に設定される保護区に焦点を当てて—, 海洋政策研究, No.1, pp.159-219, 2005.2.
- 2) 前川聡・山本朋範:日本における海洋保護区の設定状況 2009—CBD2012MPA 目標の達成度評価と今後の課題—, WWF, 2009.12.
- 3) 向井宏:海域・海洋保護区の効果と現状, 環境情報科学, Vol.38-2, pp.20-24, 2009.
- 4) Yagi, N., Takagi, A., Takada, Y., and Kurokura, H.: Marine Protected Areas in Japan: Institutional background and management framework, Marine Policy, No.34, pp.1300-1306, 2010.
- 5) 鹿熊信一郎:サンゴ礁海域における海洋保護区の多様性と多面的機能, JCRS (日本サンゴ礁学会誌), Vol.8, pp.91-108, 2007.
- 6) 塚田景子:海洋生態系と海洋保護区の環境経済評価:小笠原国立公園を事例に, 電通育英会大学院奨学生研究報告集, Vol.2, 2009.
- 7) 牧野光琢:日本における海洋保護区と地域(特集生物多様性の持続可能な利用—CBD・COP10 に向けて), 環境研究, Vol.157, pp.55-62, 2010.6.
- 8) 宮里聡一・清野聡子・田井明・波田安德・細井尉佐義:対馬沿岸における海洋保護区の設定手法の基礎的検討, 土木学会論文集 B3 (海洋開発), Vol.68-2, p.I534-I539, 2012.9.
- 9) 清野聡子:日本の海洋の生物多様性政策と海洋保護区管理の制度設計の課題と展望, 日本海洋政策学会第 3 回年次大会講演要旨, pp.24-26, 2011.
- 10) 加々美康彦:5 章 2 海洋保護区, 白山義久・桜井泰憲・古谷研・中原裕幸・松田裕之・加々美康彦(編):海洋保全生態学, pp.235-251, 講談社, 2012.
- 11) 日本自然保護協会:日本の海洋保護区のあり方—生物多様性保全をすすめるために—沿岸域保全管理検討会提言, 日本自然保護協会報告書第 99 号, 2012.5.
- 12) 青木望美:長崎県対馬市の環境基本条例による海洋保護区—国際社会に正当性のある保護区の設定に向けて—, pp.141-165, 地域文化研究, Vol.14, 2013.
- 13) Gubbay, S.: 1. Marine Protected Areas – Past, present and future, Susan Gubbay (ed.), Marine Protected Areas – Principles and techniques for

- management, Chapman and Hall, pp.1-13, 1995.
- 14) 八木信行：生物多様性と MPA, ジュリスト, No.1417, pp.38-43, 2011.3.
- 15) CBD: Aichi Biodiversity Targets, <http://www.cbd.int/sp/targets/>, 2011.
- 16) CBD/COP11: Decision XI/3, XI/17, and XI/24, <http://www.cbd.int/doc/?meeting=cop-11>, 2012.
- 17) Agence des aires marines protégées, IUCN, and WCPA: 3rd International Marine Protected Areas Congress, <http://www.IMPAC3.org/en/news/latest-news>, 2013.
- 18) 金田禎之：漁業法のここが知りたい(改訂版), pp.1-15, 成山堂, 2010.
- 19) 出村雅晴：漁業権の成立過程と漁協の役割, 調査と情報, 農林中金総合研究所, pp.4-8, 2005.3.
- 20) 環境省自然環境局国立公園課：自然公園法改正－国立・国定公園における海域保全の充実, 国立公園, No.675, pp.13-16, 2009.7.
- 21) 海中公園センター：平成3年度海中公園地区再編整備および利用に関する検討調査報告書, pp.1-119, 1992.
- 22) 桜井泰憲：1章1知床世界自然遺産周辺海域の生態系保全と持続的漁業, 白山義久・桜井泰憲・古谷研・中原裕幸・松田裕之・加々美康彦(編)：海洋保全生態学, pp.14-25, 講談社, 2012.
- 23) Dudley, N. (Editor): Guidelines for applying IUCN protected area management categories, Gland, Switzerland: IUCN. 2008.
- 24) 環境省：我が国における海洋保護区の設定のあり方について, 総第8回総合海洋政策本部会合, 2011.5.
- 25) CBD/COP7: Decision VII/5 para 10, <http://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=7742>, 2004.
- 26) 加藤則芳：日本の国立公園, pp.43-61, 平凡社新書, 2000.
- 27) 三好学：天然記念物, pp.1-5, 72-100, 富山房, 1915.
- 28) 二野瓶徳夫：明治漁業開拓史, pp.19-32, 平凡社, 1981.
- 29) Akimichi, T.: Satoumi ecosystems and a new commons: Ecological and institutional linkages between human and nature, Association of International Research Initiatives for Environmental Studies Global Environmental Research, Vol. 16 (2), pp.163-172, 2012.
- 30) 浜本幸生：資源の保護と規制の意味, 海の『守り人』論(徹底検証：漁業権と地先権), pp.51-55, れんが書房新社, 1996.
- 31) Australian Government: Common Wealth Marine Reserves, www.environment.gov.au/marinereserves/, 2013.7.
- 32) National Marine Protected Areas Center: National system of Marine Protected Areas, <http://marineprotectedareas.noaa.gov/>, 2013.6.
- 33) 八木信行：ITQ と海洋保護区, 海洋水産エンジニアリング, pp. 55-60, 2012.3.
- 34) 八木信行：わが国沿岸域の生物資源管理と海洋保護区, 沿岸域学会誌, Vol.23-3, pp.25-30, 2011.
- 35) 大森信・谷口洋基・小池一彦・Lawrence M・LIAO・保坂三郎：日本のさんご礁水域に海洋保護区を設定するために－フィリピン, ビサヤ地域の海洋保護区を観察して考える－, JCRS (日本サンゴ礁学会誌), Vol.12, pp. 81-99, 2010.
- 36) Day, J., Dudley, N., Hockings, M., Holmes, G.,

- Laffoley, D., Stolton, S., and Wells, S.: Guidelines for applying IUCN protected area management categories to Marine Protected Areas, Gland, Switzerland: IUCN. pp. 36, 2012.
- 37) Agardy, T.: 2000, Information needs for Marine Protected Areas: Scientific and Societal, Bulletin of Marine Science, pp. 875-888.
- 38) Ehler, N. C.: Indicators to measure governance performance in Integrated Coastal Management, Ocean and Coastal management, Vol.46, pp.335-345, 2003.
- 39) Pomeroy, R. S., Parks, J. E., and Watson, L. M.: How is your MPA doing? A guidebook of natural and social indicators for evaluating Marine Protected Area management effectiveness. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, pp. 216, 2004.
- 40) Douvère, F., and Ehler, N. C.: The importance of monitoring and evaluation in adaptive maritime spatial planning, Journal of Coastal Conservation, Vol.15, pp.305-311, 2011.
- 41) Quibilan, M. C. C., Alino, P. M., Vergara, S. G., and Trono, R. B.: Establishing MPA networks in marine biodiversity conservation corridors, Tropical Coasts, Vol.15-1, pp. 38-45, 2008.
- 42) Fraser, D. G. E., Dougill, J. A., Mabee, E. W., Reed, M., and McAlpine, P.: Bottom up and top down: Analysis of participatory process for sustainability indicator identification as a pathway to community empowerment and sustainable environmental management, Journal of Environmental Management, Vol.78, pp.114-127, 2006.
- 43) 日高健: 里海と漁業のかかわり方, 連載: 漁業者は里海とどう関わったらいいか?, アクアネット, pp62-65, 2011.1.
- 44) 鹿熊信一郎: 里海の課題—里海とはどのようなものか? どうすれば里海をつくれるか?, 沖縄大学地域研究所地域研究, Vol.8, pp.1-16, 2011.
- 45) 白木原国雄: 海洋保護区と資源管理, 月刊海洋, Vol.41(10), pp.535-542, 2009.
- 46) Agence des aires marines protégées: A public establishment dedicated to the protection of the marine environment, <http://www.aires-marines.com/>, 2013.6.
- 47) 堀井進吾: フランスにおける海洋政策の動向, 平成 24 年度総合海洋政策の策定と推進に関する調査研究-各国および国際社会の海洋政策の動向報告書-, pp.29-35, 海洋政策研究財団, 2013.3.
- 48) 内閣官房総合海洋政策本部: 海洋基本計画, pp.53, 内閣官房総合海洋政策本部, 2013.

著者紹介

釣田 いずみ (正会員)

海洋政策研究財団研究員 (東京都港区虎ノ門 3 丁目 4 番 10 号虎ノ門 35 森ビル), 2005 年青年海外協力隊員としてコロンビア共和国の海洋国立公園の環境教育活動に従事, 豪州クイーンズランド大学大学院環境政策修士, 地球環境戦略研究機関の勤務を経て, 現在, 東京大学大学院総合文化研究科博士後期課程在籍, 日本沿岸域学会, 日本環境学会, 日本環境社会学会, 日本海洋政策学会, 日本科学技術社会論学会会員。

E-mail: izumitsurita@gmail.com

松田 治 (非会員)

海洋政策研究財団特別研究員 (東京都港区虎ノ門 3 丁目 4 番 10 号虎ノ門 35 森ビル), 1971 年より広島大学で瀬戸内海や閉鎖性海域の研究と教育に従事, 専門は物質循環論, 沿岸環境管理や自然再生, フィールドワークは, 北極海, 南極海, 熱帯域, 南北太平洋等多数, 著書に「瀬戸内海を里海に」(編著, 恒社社厚生閣), 「森里海連環学」(共著, 京大学術出版会), 「海洋問題入門」(共著, 丸善) 等, 現在, 瀬戸内海研究会議理事長, 広島大学名誉教授を務める。

E-mail: matsuda036@go3.enjoy.ne.jp

Characteristics and Challenges of Marine Protected Area Systems in Japan

Izumi TSURITA and Osamu MATSUDA

ABSTRACT: The Marine Protected Area (MPA) concept is internationally recognized as a management tool for marine biodiversity conservation and sustainable resource use. In Japan, the term MPA was written in the Basic Ocean Plan for the first time and its concept was officially defined in the National Marine Biodiversity Conservation Strategy in March 2011 and at the 8th meeting of the Headquarters for Ocean Policy in May 2011. Adequate establishment and management enhancement of MPAs is now specified in the New Basic Plan on Ocean Policy of April 2013. In response to current trends, this article comprehensively analyzes the characteristics of present MPA systems in Japan regarding the extent of their formation processes, objectives, and management structure and then examines their future challenges. The research reveals that MPAs in Japan 1) conform to various existing systems, 2) with most of them having fishery resource management objectives, 3) under either a government-based or community-based management approach. In order to overcome the challenges created by such characteristics and to promote adequate establishment and management enhancement of MPAs, there is a need to develop an integrated and concrete system to support and manage existing different institutional systems and their relevant data.

KEYWORDS: *Marine Protected Area (MPA), marine biodiversity, resource management, management tool*